



Крутько Анастасія Леонідівна,
*аспірант Науково-дослідного інституту
державного будівництва та місцевого самоврядування
Національна академія правових наук України,
Україна, м. Харків*

УДК 340.12:342.572

ПОНЯТТЯ НАРОДНОЇ ЗАКОНОДАВЧОЇ ІНІЦІАТИВИ ТА ЇЇ ВИДИ

У статті з'ясовано етимологію поняття «ініціатива», а також зміст понять «законодавча ініціатива», «народна ініціатива» та «народна законодавча ініціатива». На основі зарубіжного законодавства та аналізу наукових праць було розроблено авторське визначення народної законодавчої ініціативи, а також критерії для поділу зазначеної форми безпосередньої демократії на види.

Ключові слова: народна законодавча ініціатива, безпосередня демократія, референдум, законопроект.

Крутько А. Л., аспірант Научно-исследовательского института государственного строительства и местного самоуправления, Национальная академия правовых наук Украины, Украина, г. Харьков.

Понятие народной законодательной инициативы и её виды

В статье установлено этимологию понятия «инициатива», а также содержание понятий «законодательная инициатива», «народная инициатива» и «народная законодательная инициатива». На основе зарубежного законодательства и научных трудов было предложено авторское определение народной законодательной инициативы, а также критерии для разделения указанной формы непосредственной демократии на виды.

Ключевые слова: народная законодательная инициатива, непосредственная демократия, референдум, законопроект.

Актуальність теми зумовлена тим, що народна законодавча ініціатива є відносно новим засобом виявлення народної волі. У більшості розвинених демократичних держав цей інститут регламентований на конституційному/законодавчому рівні, натомість у сучасній Україні відсутнє його конституційно-правове регулювання, що обумовлено перш за все недооціненням можливостей його використання та не розумінням сутності.

Мета статті – на основі теоретичних розробок та чинного зарубіжного законодавства детально проаналізувати дефініцію «народна законодавча ініціатива», а також виокремити основні її види.

Аналіз останніх досліджень. Інститут народної законодавчої ініціативи вивчали такі вітчизняні та зарубіжні вчені, як О. М. Мудра, В. Ф. Нестерович, В. Н. Руденко, Дж. Ф. Ціммерман, В. М. Шаповал та ін. Саме праці цих авторів стали підґрунтям даної публікації.

Виклад основного матеріалу. Перш ніж перейти безпосередньо до розгляду існуючих визначень народної законодавчої ініціативи вважаємо за необхідне звернути увагу на етимологію цього поняття.

«Ініціатива» походить від франц. «initiative», латин. «initium» і дослівно перекладається як «початок». У Великому тлумачному словнику сучасної української мови «ініціатива» має такі значення: 1) перший крок у якій-небудь справі; пропозиція або почин, спрямовані на досягнення чого-небудь; 2) активна провідна роль у будь-яких діях, заповзятливість; 3) здатність висувати нові ідеї, пропозиції; уміння самостійно розпочинати яку-небудь справу [1, с. 497].

Новий енциклопедичний словник тлумачить законодавчу ініціативу як одну з стадій (першу) створення закону. Виділяються три головні форми ініціативи: приватну (яка походить від приватних осіб), офіційну (яка походить від урядових осіб) та парламентську (від самих законодавчих палат). У Швейцарії та в деяких штатах США існує особливий інститут народної ініціативи і визначається як проста форма безпосередньої участі народу у законодавчій діяльності. Конституції швейцарських кантонів та американських штатів дають громадянам (за умови зібрання певної кількості підписів) право офіційно ініці-

ювати питання стосовно видання розробленого ними і підписаного законопроекту; палати зобов'язані обговорювати подібні проекти, при цьому встановлені певні гарантії проти їх відхилення. Саме цими заходами в руки громадянам дається засіб, за допомогою якого вони можуть заявити про свої інтереси та змусити законодавчу владу звернути на них увагу [2].

Аналізуючи законодавство зарубіжних держав, ми звернули увагу на те, що в конституціях деяких країн, зокрема, Австрії, Бразилії та деяких інших для позначення народної законодавчої ініціативи використовують поняття «народна ініціатива». У вітчизняному довіднику «Парламентаризм: реєстр термінів і понять» народна ініціатива визначається як інститут у конституційному праві низки зарубіжних країн; механізм реалізації права законодавчої ініціативи безпосередньо населенням, для чого необхідно зібрати на підтримку законопроекту певну кількість голосів виборців [3].

Вживання терміна «народна ініціатива» у значенні народної законодавчої ініціативи, на нашу думку, є помилковим. Адже поняття «народна ініціатива» занадто широке, зміст його поширюється не лише на прийняття представницьким органом публічної влади законопроекту на вимогу встановленої кількості виборців, але й висування різного роду пропозицій щодо проведення референдуму за народною ініціативою. Останній може бути проведено не лише з питання прийняття чи не прийняття нормативно-правового акта, що винесений на голосування виборців, а також з питання зміни території, адміністративно-територіального устрою, висловлення довіри або недовіри органу публічної влади тощо [4, с. 250-251].

Таким чином, ототожнення народної ініціативи з народною законодавчою ініціативою може призвести до термінологічної плутанини і, як наслідок, створити викривлене уявлення про сутність зазначених явищ.

«Право народної законодавчої ініціативи» з'явилося у науці конституційного права порівняно недавно і є похідним від поняття «право народної ініціативи» [4, с. 252]. О. Мудра пропонує його розуміти як право чітко визначеного конституцією кола суб'єктів щодо можливості їх звернення до законодавчого органу держави у формі проекту нового закону, зміни чи скасування чинного, а також змоги бути учасником законодавчого процесу з цього приводу [5, с. 4].

Як конституційно-правовий інститут, право законодавчої ініціативи є системою взаємопов'язаних правових норм, які регулюють відносини у відповідній сфері законодавчої діяльності та формують самостійний елемент системи права [5, с. 5]. Знаний український конституціоналіст В. Шаповал розуміє під поняттям «народна законодавча ініціатива» визначену кількість громадян, які мають право голосу, що можуть у встановлених формах вимагати прийняття парламентом нового закону чи внесення змін до чинного, і парламент повинен їх розглянути, але не зобов'язаний задовольняти певні вимоги [6, с. 155]. На нашу думку, запропонована В. Шаповалом дефініція

у повному обсязі не відображає зміст народної законодавчої ініціативи та має ряд суттєвих недоліків. По-перше, визначення обмежується лише зазначенням зовнішніх ознак народної законодавчої ініціативи (склад учасників, предмет) і не розкриває сутності цієї форми вияву волі народу як конституційно-правового інституту. По-друге, не враховано різноманітність регламентованих на конституційному/законодавчому рівні певних країн порядку здійснення народної законодавчої ініціативи, практичний досвід її проведення, а також інституалізацію у відповідних законодавчих актах.

Розглядаючи народну законодавчу ініціативу, необхідно мати на увазі, що залежно від того, яку роль законодавець відводить основному актору ініціативи – громадянам, залежить те, як буде розглядатися зазначена ініціатива, як інститут прямої демократії чи як суміжний інститут прямої та представницької демократії.

Відомий російський науковець В. Н. Руденко у своїй статті «Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации» [7] детально аналізує та виокремлює на основі вище зазначеного критерію чотири варіанти інституту народної правотворчої ініціативи. Зазначимо, що ототожнення В. Н. Руденком народної правотворчої ініціативи з народною законодавчою ініціативою є, на наш погляд, неприпустимим, адже народна правотворча ініціатива є досить об'ємним поняттям, предмет її охоплює не лише можливість ініціювати проект закону, як це передбачено народною законодавчою ініціативою, а й проект конституції, предметом якої є народна конституційна ініціатива. Отже, зазначені нами інститути виступають видами народної правотворчої ініціативи.

Розглянемо перший варіант народної законодавчої ініціативи: ініціативні пропозиції громадян відповідно до процедури, передбаченої законодавством, виносяться на народне голосування, оминаючи представницький орган влади. Процедура ініціативи у цьому випадку практично не відрізняється від референдуму. Такий варіант законодавчої ініціативи передбачений у 16 штатах США; тут роль представницького органу державної влади мінімізована. Він може розглянути запропонований законопроект, публічно висловити свою думку стосовно предмета ініціативи, але не в праві вносити до законопроекту будь-яких змін. Практично всі передбачені конституціями штатів процедури здійснюються без їх участі та незалежно від них [7, с. 306, 308]. Зазначений варіант найбільш повно характеризує народну законодавчу ініціативу як інститут безпосередньої демократії, адже громадяни самостійно, без допомоги органів державної влади, вирішують або пропонують вирішення публічно-правових проблем.

Наступним варіантом є ініціативні пропозиції громадян, відповідно до процедури, передбаченої законодавством, вони вносяться до представницького органу державної влади для попереднього обговорення, а потім виносяться на народне голосування. Зазначена форма народної законодавчої ініціативи існує

у 8 штатах Америки, у кантонах Швейцарії та у німецьких землях. Цей різновид ініціативи також, як і попередній, передбачає визначальну роль громадян, але і представницькому органу державної влади відводиться певне місце, яке полягає в обов'язковому попередньому розгляді законопроекту і подальший його передачі на референдум [7, с. 309-310].

Ці два варіанти народної законодавчої ініціативи відображають її як форму безпосередньої демократії. Адже громадяни мають змогу свідомо та самостійно вирішувати питання державного значення шляхом підтримки чи не підтримки запропонованого законопроекту, а також можливість контролювати усі стадії реалізації своєї пропозиції, передбачені законодавством. Саме реальна здатність створювати норми права безпосередньо громадянами є гармонічною законотворчістю держави.

Наступні два варіанти народної законодавчої ініціативи відображають її як суміжний інститут прямої та представницької демократії, надаючи вирішальну роль органам державної влади, а не громадянам, які запропонували ініціативу.

Варіант перший: ініціативні пропозиції громадян вносяться до представницького органу державної влади для їх розгляду та прийняття. У разі не згоди представницького органу державної влади прийняти пропозицію без суттєвих змін, вона виноситься на голосування [7, с. 315]. У порівнянні з попередньо розглянутими варіантами народної ініціативи, представницький орган державної влади наділений правом на пленарному засіданні прийняти відповідний законопроект. Участь громадян у затвердженні законопроекту можлива лише у разі незгоди представницького органу прийняти ініціативу без суттєвих змін. Тобто, виходячи з даного положення, законодавчий орган вправі вносити до запропонованого законопроекту певні незначні зміни. Зазначимо, що під висловом «незначні зміни» можуть вноситися суттєві зміни, які для звичайного населення можуть бути мало помітними на різних стадіях законотворчого процесу.

Наступний варіант: ініціативні пропозиції громадян вносяться до представницького органу державної влади, який розглядає їх і самостійно приймає щодо них рішення. Такий різновид ініціативи існує в трьох країнах Європейського Союзу: Австрія, Італія та Іспанія [7, с. 316-317]. У цьому разі вирішальна роль відводиться представницькому органу державної влади, який самостійно вирішує, приймати чи не приймати підтриманий громадянами законопроект. Фактично, закріплення на конституційному рівні відповідних держав народної законодавчої ініціативи робить народ звичайним суб'єктом законодавчої ініціативи поряд з іншими, унеможливаючи будь-який вплив на законодавчий процес. Тобто тут народна законодавча ініціатива виступає лише однією з стадій законодавчого процесу, а саме: стадія ініціювання певного нормативно-правового акта.

Наведений вище аналіз засвідчує, що визначення інституту народної законодавчої ініціативи залежно від законодавчого закріплення та практичного досвіду його проведення може бути різним. Зазначимо, що біль-

шість зарубіжних країн у своєму законодавстві прописують саме варіант народної законодавчої ініціативи, який передбачає поєднання представницької та безпосередньої демократії, вважаючи її оптимальним проявом народовладдя. Саме тому при визначенні дефініції «народна законодавча ініціатива» обов'язково необхідно розкрити зміст зазначеної форми безпосередньої демократії і визначити її кваліфікуючі ознаки.

Народна законодавча ініціатива – складний інститут, зміст якої полягає у тому, що визначена законодавством кількість громадян може ініціювати створення або запропонувати готовий законопроект, шляхом внесення його до представницького органу. Цей законопроект підлягає обов'язковому розгляду або розглядом його на референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи не прийняття відповідного законопроекту.

Наведене нами визначення не є універсальним, адже інститут народної законодавчої ініціативи має багато видів, зокрема:

1. За територіальною ознакою:

а) міжнародна законодавча ініціатива – право встановленої кількості виборців, які належать до громадянства різних держав у межах одного міжнародного об'єднання, ініціювати розгляд у наднаціональному органі публічної влади проекту нормативно-правового акта, прийняття якого знаходиться у компетенції цього органу [7, с 262]. Уперше міжнародна законодавча ініціатива була запроваджена у квітні 2012 р. в Європейському Союзі;

б) національна (загальнодержавна) законодавча ініціатива – право громадян ініціювати створення або запропонувати готовий законопроект, шляхом внесення його до представницького органу, який підлягає обов'язковому розгляду або розглядом його на референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи не прийняття відповідного законопроекту. На національному рівні народна законодавча ініціатива передбачена конституціями таких держав, як: Киргизстан, Італія, Іспанія, Бразилія, Білорусь та ін.;

в) регіональна законодавча ініціатива – право виборців у межах одного регіону ініціювати розгляд у представницькому регіональному органі питання нормативного характеру, яке віднесене до його відання, або винесення цього питання для прийняття виборчим корпусом на всезагальному референдумі [7, с. 263]. Розглядуваний вид народної законодавчої ініціативи передбачений конституціями 9 штатів Сполучених Штатів Америки, Конституціями (Статутами) суб'єктів Російської Федерації, земель Федеративної Республіки Німеччини, конституціями кантонів Швейцарії, статутами іспанських національних областей (Країна Басків, Каталонія та ін.).

2. За сформованістю:

а) сформована (оформлена) народна законодавча ініціатива – передбачає постійно розроблений відповідно до вимог юридичної техніки проект нормативно-правового акта, який розділений на необхідні розділи, статті та пункти. Цей вид народної законодавчої ініціативи передбачає кропітку роботу та відповідні знання, які необхідні для створення законопроекту;

б) несформована (неоформлена) народна законодавча ініціатива – передбачає вимогу-пропозицію встановленої кількості виборців, яка направлена до представницького органу, розробити з урахування побажань, вихідних принципів законопроект.

3. За повнотою нормативного регулювання механізму реалізації народної законодавчої ініціативи:

а) народна законодавча ініціатива має повне та детальне регулювання. Процедура реалізації передбачена в конституції, а також урегульована на рівні спеціального закону, який всебічно регламентує механізм здійснення народом законодавчої ініціативи;

б) народна законодавча ініціатива має не повне, часткове конституційно-правове регулювання;

в) народна законодавча ініціатива лише згадується, тобто обмежується лише формулюванням у одній із статей регіональної конституції (уставі). Досить часто така згадка зводиться до визначення кількості виборців, яка необхідна для підтримки законопроекту [8, с. 6];

г) народна законодавча ініціатива, як конституційно правовий інститут, не визнається (не передбачений) відповідною країною.

4. За способом реалізації:

а) пряма ініціатива – ініціативи громадян, які відповідно до передбаченої законодавством процедури безпосередньо виносяться на народне голосування;

б) непряма ініціатива – ініціативи громадян, які передбачають залучення представницького органу для їх обговорення та прийняття. Наприклад, ініціативи громадян, які відповідно до передбаченої законодавством процедури вносяться до представницького органу для попереднього обговорення, а потім виносяться на народне голосування [9, с. 16]. Більш повно зазначений вид народної законодавчої ініціативи розглянутий нами вище.

5. За спрямованістю:

а) народна законодавча ініціатива, направлена на внесення змін чи доповнень до існуючого закону;

б) народна законодавча ініціатива, спрямована на створення нового закону.

6. За визначеністю кола питань, стосовно яких може ініціюватися народна законодавча ініціатива:

а) народна законодавча ініціатива може ініціюватися стосовно будь-якого питання – дозволяється вносити проекти нормативно-правових актів з будь-яких питань, що перебувають у межах компетенції певної території чи органу публічної влади [4, с. 267]. Наприклад, у США у більшості штатів у рамках предметів відання суб'єктів федерації виборці мають право запропонувати у порядку народної законодавчої ініціативи проект нормативно-правового акта з будь-якого питання, що відноситься до компетенції штату [10, с. 117];

б) коло питань, відносно яких може ініціюватися народна законодавча ініціатива, є обмеженим (вичерпним). Так, законодавством країн, в яких передбачена народна законодавча ініціатива, чітко зазначається сфера питань, стосовно

яких забороняється виносити проекти нормативно-правових актів. Зазвичай, ініціювання народної законодавчої ініціативи не допускається з тих самих питань, стосовно яких заборонено проведення референдуму, зокрема: питання стосовно бюджету, амністії, податків тощо.

Підсумовуючи зазначимо, що народна законодавча ініціатива є складним інститутом, зміст якого полягає у тому, що встановлена законодавством кількість громадян може ініціювати створення або запропонувати готовий законопроект шляхом внесення його до представницького органу, який підлягає обов'язковому розгляду або розглядом його на референдумі, за результатами якого приймається рішення про прийняття чи не прийняття відповідного законопроекту. Народна законодавча ініціатива є новим для української науки конституційно-правовим явищем, саме тому його вивчення має бути предметом майбутніх наукових робіт у межах запропонованої тематики.

Список літератури:

1. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. – Київ ; Ірпінь : ВТФ «Перун», 2005. – 1728 с.
2. Новый энциклопедический словарь. – СПб., 1987. – С. 457-458.
3. Парламентаризм: реєстр термінів і понять : довідник / авт.-упоряд. : О. Л. Копиленко та ін. ; Ін-т законодавства Верховної Ради України. – Київ : К.І.С., 2012. – 276 с.
4. Нестерович В. Ф. Вплив громадськості на прийняття нормативно-правових актів: проблеми конституційної теорії та практики: монографія / В. Ф. Нестерович ; МВС України, Луган. держ. ун-т. внутр. справ ім. Е. О. Дідоренка. – Луганськ : РВВ ЛДУВС ім. Е. О. Дідоренка, 2014. – 732 с.
5. Мудра О. М. Конституційний статус суб'єкта права законодавчої ініціативи : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / О. М. Мудра ; Київ. нац. ун-т ім. Т. Шевченка. – Київ, 2003. – 20 с.
6. Шаповал В. М. Конституційне право зарубіжних країн. Академічний курс : підручник / В. М. Шаповал. – 2-ге вид., перероб. і допов. – Київ : Юрінком Інтер, 2010. – 464 с.
7. Руденко В. Н. Институт народной правотворческой инициативы: зарубежный опыт и его значение для Российской Федерации и её субъектов / В. Н. Руденко // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – Екатеринбург, 2001. – Вып. 2. – С. 303–342.
8. Афиногенов Д. Законодательная инициатива граждан и их объединений в РВ [Електронний ресурс] / Д. Афиногенов. – Режим доступа : http://www.civisbook.ru/files/File/Afinogenov_zak_gr-2007.pdf.
9. Законотворчість: участь громадськості у законодавчому процесі : інформаційно-аналітичне дослідження / А. М. Євгенєва, Ю. Г. Шкарлат ; програма сприяння Парламенту України. – Київ : Заповіт, 2008. – 98 с.
10. Васильев В. И. Прямая демократия: опыт Калифорнии / В. И. Васильев // Государство и право. – 1994. – № 1. – С. 116–123.

Krutko A. L., Postgraduate student of National Research Institute of State Building and Local Government of National Academy of Legal Sciences of Ukraine, Ukraine, Kharkiv.

Concept of national legislative initiative and its types

Problem setting. National legislative initiative is a new instrument of popular wills demonstration as compared to different forms of direct democracy. In most of developed democracies this institution regulated at the constitutional/ legislative level. But in the modern Ukraine its constitutional legal regulation is absent, due disregard of its possibilities and lack of understanding of its essence.

Paper objective. This article an aim is to analyze in details the definition of «national legislative initiative» and determinate its basic types according to theoretical insights and foreign current law.

Recent research and publications analysis. The domestic and foreign scholars works on scientific research of national legislative initiative institution such as V.N. Rudenko, O.M. Mudra, V.M. Shapoval, V.F. Nesterovich, J. F. Zimmerman and etc. Their works were foundational at the time of writing.

Paper main body. With the help of big definition dictionary and new encyclopedic dictionary it was found the etymology of the concept «initiative» which is characterized as the basis, also found meaning of «legislative initiative», «national initiative» and «national legislative initiative». It was argued impossibility an identification of «national initiative» with «national legislative initiative».

The current definitions of the national legislative initiative were analyzed in the article. It was noted that suggested terms were limited only by identification of institute's apparent indicator and withhold essence. This is precisely why four types of the national legislative initiative's realization are briefly examined for the complex determination of the definition. These types depending on what role the legislator are assigning to citizen, who are the main actors of initiative. And on the basis of this analysis the author provided his own definition of «the national legislative initiative». The author had notes that the proposed definition was not general, because the institute of national legislative initiative had many types. On the basis of the foreign current law and the scholar's works were separated 6 criteria whereby the national legislative initiative can divided into certain types.

Conclusions of the research. On the basis of foreign laws and scientific literature, the author concludes that national legislative initiative is the complicate institute. The content of which is that the number of citizen who are define by law can initiate the creation or ready to propose a bill through incorporation it to representative body. This bill must be considering on a mandatory basis or referendum. The result of which can weigh with the decision of the adoption or rejection of the bill.

Key words: national legislative initiative, direct democracy, referendum, bill.

Надійшла до редколегії 05.07.2015 р.